

DENKEN NAAR DE TOEKOMST

door prof.dr ir A. van den Brink

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN



Inaugurele rede uitgesproken op 19 mei 1994
ter gelegenheid van zijn benoeming tot
hoogleraar bestuurlijke en beleidsmatige
aspecten van de landinrichting aan de
Landbouwwuniversiteit te Wageningen

595000

Voor Ank, Margo en Evelien

DENKEN NAAR DE TOEKOMST

Mijnheer de rector magnificus, dames en heren,

De toekomst vervult ons vaak met onzekerheid. De wereld waarin we leven verandert in een snel tempo, maar het is moeilijk te zeggen in welke richting de hoofdstroom van de gebeurtenissen zich zal verleggen. Met behulp van scenario's proberen we ons een voorstelling van de toekomst te maken. We kunnen dan kiezen tussen mogelijke situaties. Niettemin, "de toekomst blijft open, en dat is waarschijnlijk het beste aan haar. Want daarmee daagt ze uit tot verantwoordelijkheid (...)." Deze laatste woorden ontleen ik aan de Duitse schrijver-politicoloog Von Krokow, die daarmee aangaf dat de mens bij al zijn beslissingen dient rekening te houden met de dingen die komen gaan of komen kunnen.¹⁾ De mens is een burger van twee werelden, die van nu en die van morgen. De wereld van morgen wordt vandaag gemaakt, en zij is, indachtig het gezegde 'zoveel hoofden, zoveel zinnen', het produkt van verschillende, vaak tegengestelde visies op de toekomst.²⁾

Tegen deze achtergrond wil ik vanmiddag spreken over de toekomst van de landinrichting, meer in het bijzonder en in de woorden van mijn leeropdracht, de bestuurlijke en beleidsmatige aspecten daarvan. Landinrichting is een instrument waarmee veranderingen in de inrichting van het landelijk gebied tot stand gebracht kunnen worden. De term 'landinrichting' heeft ook een institutionele betekenis. Ik doel daarmee op de wet- en regelgeving, met inbegrip van de instellingen die belast zijn met de uitvoering van de wet. In dit instituut, maar zeker niet alleen daarin, manifesteert zich een van de oer-fenomenen van het menselijk handelen, namelijk het ingrijpen van de mens in zijn leefomgeving.

De landinrichting verkeert in een overgangsfase. Het werkterrein van het instrument en de bestuurlijke en beleidsmatige context ervan zijn sterk in beweging. In het vervolg van mijn betoog wil ik eerst ingaan op de betekenis van deze ontwikkelingen voor de inzet van het instrument landinrichting en de institutionele vormgeving daarvan. Hierop aansluitend wil ik enkele bestuurlijke aspecten behandelen die samenhangen met de voorbereiding van een landinrichtingsplan.

U zult overigens merken dat mijn denken naar de toekomst nog geenszins een afgerond beeld oplevert. De toekomst roept nu eenmaal meer vragen op dan dat zij antwoorden geeft. Mijn betoog heeft daarom vooral het karakter van een zoektocht. De eerste stap die ik wil zetten is een verkenning van de veranderingen in het ruraal grondgebruik.

Veranderingen in het ruraal grondgebruik

We zien dan dat het ruraal grondgebruik onderworpen is aan ingrijpende veranderingsprocessen. De veranderingen beperken zich niet tot de landelijke gebieden in Nederland maar strekken zich uit over grote delen van Europa. Vooral de landbouw verkeert in een fase van aanpassing aan technologische ontwikkelingen, produktiebeperkingen, internationale vrijhandel en verscherpte milieu-eisen. Als gevolg hiervan zal naar verwachting het aantal landbouwbedrijven in de komende decennia verder dalen, met een navenante daling van de agrarische werkgelegenheid. In delen van het landelijk gebied komt hierdoor de leefbaarheid op de tocht te staan. Tegelijkertijd neemt de betekenis van andere functies dan de landbouw toe. Er is sprake van een toenemende grondbehoefte voor natuur, bos,

recreatie, verstedelijking en infrastructuur. Deze ruimteclaims gaan ten koste van het agrarisch grondgebruik. De veranderingsprocessen hebben elk hun eigen dynamiek, waardoor de concurrentie om de schaarse grond een moeilijk te voorspellen uitkomst heeft.³⁾

Afgaand op het *Structuurschema Groene Ruimte*, waarin het rijksbeleid ten aanzien van het landelijk gebied is opgenomen, zal het areaal natuur in ons land de komende jaren met 150.000 ha worden uitgebreid. Van deze oppervlakte zal 50.000 ha bestaan uit speciaal daartoe ingerichte natuurontwikkelingsgebieden. Verder voorziet het structuurschema in de aanleg van 7500 ha grote groengebieden voor openluchtrecreatie in de nabijheid van de steden in het westen van het land en in de uitbreiding van het bestaande bosareaal met 75.000 ha nieuw bos. Over de land- en tuinbouw zegt het structuurschema dat zij zich zullen moeten aanpassen aan de randvoorwaarden van markt en milieu.⁴⁾

Een belangrijk aspect van de hernieuwde afstemming van de grondgebruiksfuncties is het scheppen van duurzaamheid en kwaliteit. De term 'duurzaamheid' omvat zowel de ecologische duurzaamheid van natuurterreinen en bossen als de sociaal-economische duurzaamheid van de landbouw. De kwaliteit van de ruimtelijke inrichting houdt hiermee nauw verband. Het gaat dan niet alleen om de kwaliteit van het landschap, maar vooral ook om die van het milieu en om de leefbaarheid van het landelijk gebied.

Aan landinrichting is een vooraanstaande plaats toegerekend bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid voor

het landelijk gebied. Dat is niet zonder reden. Het instrument kent een projectmatige en gebiedsgewijze aanpak, die goede mogelijkheden biedt voor integratie en coördinatie van functies en belangen. Daarbij is het werkkerrein van de landinrichting breder geworden en afgestemd op de in het landelijk gebied voorkomende functies. Multifunctionaliteit, dat kort gezegd neerkomt op een evenwichtige benadering van de functies van het landelijk gebied, is nu een van de grondthema's van het landinrichtingsbeleid. Dit gaat gepaard met meer aandacht voor natuur, milieu en landschap.⁵⁾

Ik verwacht dat het werkkerrein van de landinrichting zich in verschillende richtingen verder zal kunnen ontwikkelen. Ik denk daarbij vooral aan de mogelijkheden die het instrument biedt voor de uitvoering van het milieubeleid. Een recent in het landinrichtingsproject Nijkerk-Putten uitgevoerd onderzoek liet zien dat tal van maatregelen met positieve milieu-effecten effectiever en efficiënter in het kader van landinrichting kunnen worden uitgevoerd dan als op zichzelf staande maatregel. Dit moet nu verder worden opgepakt, onder andere door bundeling van financiële middelen. Ook is nader onderzoek nodig naar de uitwerking van de abstracte beleidsdoelen in concrete maatregelen.⁶⁾

Ik denk ook aan het vraagstuk van de leefbaarheid van het landelijk gebied. Het streven naar duurzaamheid en kwaliteit noopt tot hernieuwde aandacht voor dit vraagstuk in het kader van landinrichting. Dat zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat bij het ontwerpen van landinrichtingsplannen meer rekening gehouden wordt met de wensen van deeltijdlandbouwers in rela-

tie tot hun bedrijfsstrategie. Tot nu toe is dat nauwelijks het geval, terwijl in verschillende delen van ons land de deeltijdlandbouw vrij omvangrijke vormen heeft aangenomen.⁷⁾

Ten slotte denk ik dat landinrichting een rol zal kunnen gaan spelen bij de afstemming van stedelijke en landelijke functies. De onderlinge samenhang en wisselwerking tussen stad en platteland staan opnieuw in de belangstelling.⁸⁾ Het lijkt me mogelijk om met landinrichting, vanuit een aktievere opstelling dan tot nog toe, bij te dragen aan de realisering van groenstructuren als bossen en recreatieterreinen in relatie tot stedelijke ontwikkeling. De uitdaging daarbij is hoe de landinrichtingsprocedure kan worden afgestemd op de dynamiek van de veranderingsprocessen in de omgeving van stedelijke gebieden.

Ik wil hier nog aan toevoegen dat zich meer grensoverschrijdende inrichtingsvraagstukken zullen gaan voordoen. De veranderingen in het landelijk gebied worden in toenemende mate bepaald door ontwikkelingen op Europese schaal. We vinden dit bijvoorbeeld terug in de gedachten over een Europese ecologische hoofdstructuur.⁹⁾ Concreet is het aan de orde in het natuurontwikkelingsgebied Gelderse Poort, waarvan aan Nederlandse kant de helft deel uitmaakt van het landinrichtingsgebied Ooijpolder. Dit vraagt om de afstemming van perspectieven op de ruimtelijke ontwikkeling van het grensgebied, maar ook om de coördinatie van inrichtingsactiviteiten en -instrumenten. De gang van zaken rond de Gelderse Poort laat zien dat de Nederlands-Duitse samenwerking op dit vlak nog niet zo eenvoudig is.¹⁰⁾ Niettemin is het verheugend dat onze oosterburen grote belangstelling hebben voor

de landinrichting in Nederland, en met name de ervaringen met de multifunctionele doelstelling van de Landinrichtingswet willen gebruiken bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving in hun land. De uitwisseling van kennis en ervaring beschouw ik als een belangrijke en noodzakelijke stap op de weg naar een gezamenlijke oplossing van grensoverschrijdende inrichtingsvraagstukken.

Veranderingen in bestuur en beleid

Ik wil nu overstappen op de veranderingen in de bestuurlijke en beleidsmatige context van de landinrichting. Deze kunnen niet los gezien worden van de veranderingen in het ruraal grondgebruik. De regionale verscheidenheid van functies en belangen vraagt om nieuwe kaders voor de besluitvorming over de bestemming, de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Een krachtige rol van het provinciaal bestuur ligt daarbij voor de hand. Op dit terrein doen zich momenteel twee ontwikkelingen voor.

De eerste is de discussie over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen. Deze discussie heeft als uitgangspunt dat de rijksoverheid de grenzen van haar mogelijkheden om te besturen heeft bereikt. De rijksoverheid is niet meer de centrale souvereine macht met alleenbeslissingsrecht, maar zij moet in toenemende mate haar verantwoordelijkheden delen met andere partijen. Om te komen tot een beter en slagvaardiger bestuur zou de overheid zich moeten beperken tot strategische beleidsvorming en hoofdlijnen van beleid. Daartoe zijn voorstellen gedaan voor de vorming van kerndepartementen, zijn er afspraken gemaakt over de decentrali-

satie van bevoegdheden en middelen naar provincies en gemeenten en wordt er gestreefd naar scheiding van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering door middel van verzelfstandiging van de uitvoerende delen van de departementale organisatie.

Zo hebben het Rijk en de provincies in het kader van de decentralisatie afgesproken dat de provincies de primaire verantwoordelijkheid krijgen voor de bestuurlijke aansturing van de beleidsuitvoering op het vlak van landinrichting, grondverwerving en het sluiten van overeenkomsten voor agrarisch natuurbeheer. De uitvoering van het beleid zelf zal worden opgedragen aan een verzelfstandigde gemeenschappelijke uitvoeringsdienst, waarin de huidige Landinrichtingsdienst en de Directie Beheer Landbouwgronden zullen opgaan.

Deze afspraken scheppen grotere duidelijkheid over de rol van de provincies bij landinrichting. Zij zullen de beleidsuitvoering gaan aansturen via interprovinciale meerjarenprogramma's, waarin de keuzes ten aanzien van nieuwe en lopende projecten worden opgenomen. De totstandkoming van deze meerjarenprogramma's wordt gebaseerd op een rijkskaderbrief met daarin zowel de budgettaire als de beleidsinhoudelijke kaders. Het Rijk toetst de meerjarenprogramma's op de doorwerking van de hoofdlijnen van het rijksbeleid en stelt bovendien een eigen landelijk meerjarenprogramma op voor die zaken die tot zijn verantwoordelijkheid blijven. De groter wordende afstand van de rijksoverheid tot de beleidsuitvoering komt ook naar voren in de verantwoordelijkheid die de provincies krijgen voor de projectnota, die voor elk landinrichtingsproject wordt opgesteld en waarin de op

het betrokken gebied afgestemde doelstellingen van het project worden opgenomen. De budgetten die het Rijk voor de uitvoering beschikbaar stelt worden via een brede doeluitkering versleuteld over de provincies die het geld vervolgens storten in het onlangs opgerichte Groenfonds.

Deze afspraken, waarvan ik hier alleen de hoofdpunten heb genoemd, bieden een goede basis voor de toekomstige taakverdeling bij de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Zij worden momenteel verder uitgewerkt. Een van de punten die mijns inziens daarbij aan de orde moet komen is hoe het vacuüm wordt opgevuld dat ontstaat door het opheffen van de Centrale Landinrichtingscommissie. Het overleg in deze commissie heeft door de jaren heen steeds geleid tot een breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landinrichting. Het is voor mij zeer de vraag of het landelijk overlegplatform dat er voor in de plaats komt, deze rol op vergelijkbare wijze zal kunnen vervullen.

Een ander punt betreft de rol van de rijksoverheid. Het Rijk is in het model verantwoordelijk voor de strategische beleidsvorming en voor de hoofdlijnen van het beleid; de provincies voor de uitwerking van dit beleid en voor de aansturing van de beleidsuitvoering. Het is denkbaar en - gelet op de regionale verscheidenheid van functies en belangen - wellicht ook wenselijk dat de provincies ieder voor zich een eigen invulling willen geven aan onderdelen van de landinrichtingsprocedure. Er kan dan een spanning gaan ontstaan tussen de door de provincies gewenste mate van variatie en de variatie die het Rijk toelaatbaar acht. Het Rijk stelt via de Landinrichtingswet

het instrument beschikbaar en levert ook het overgrote deel van het benodigde geld. Maar dat hoeft niet een landelijk keurslijf in te houden. Dit vraagt om verduidelijking van de rol van het Rijk, waarbij ik mij kan voorstellen dat het accent komt te liggen op het bieden van rechtsbescherming aan individuele grondeigenaren en -gebruikers, het op hoofdlijnen regisseren van de besluitvormingsprocedure en het bewaken van de door de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie te leveren kwaliteit.¹¹⁾ Op de rol van de rijksoverheid als regisseur kom ik straks nog terug.

De versterking van de rol van de provincies komt ook tot uitdrukking in een tweede ontwikkeling binnen de bestuurlijke en beleidsmatige context van de landinrichting. Ik heb het dan over de groeiende aandacht voor integraal omgevingsbeleid. Het gaat hierbij om het gebiedsgewijs opstellen van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, waarin verschillende beleidsterreinen worden samengebracht en onderling afgewogen. Als zodanig ontstaat het integraal omgevingsbeleid uit een kruisbestuiving van de ruimtelijke ordening, het milieu- en waterbeleid, het beleid inzake natuur en landschap, en eventueel andere beleidsterreinen. Het is een nieuwe, nog buitenwettelijke beleidscategorie, die in het bijzonder geschikt lijkt voor het oplossen van complexe omgevingsvraagstukken.

Nieuw is ook de aanpak van de beleidsontwikkeling, die het accent legt op het op gang brengen en houden van een veranderingsproces. Het beleid wordt niet van bovenaf opgelegd maar is het resultaat van een georganiseerde samenspraak tussen de betrokken overheden en maatschappelijke belangen. Men spreekt in

dit verband wel van netwerksturing, om aan te geven dat de besluitvorming over het te voeren beleid tot stand komt in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren, die in een onderling samenspel tot een bevredigend resultaat moeten komen. Beleid maken wordt zo een leerproces, waarbij geleidelijke totstandkoming van een aanvaardbaar voorstel en draagvlakvorming hand in hand kunnen gaan. Om succesvol te zijn, moeten de deelnemende actoren hun gemeenschappelijk belang nastreven en niet het algemeen belang of, ieder voor zich, het eigenbelang.¹²⁾

Met netwerksturing is intussen enige ervaring opgedaan in de zgn. ROM-gebieden. Ook het opstellen van gebiedsperspectieven voor de strategische groenprojecten en waardevolle cultuurlandschappen van het Structuurschema Groene Ruimte valt onder deze noemer. Ten slotte kan worden gewezen op verschillende initiatieven om de medeverantwoordelijkheid van agrariërs voor milieu, natuur en landschap te activeren en concreet vorm te geven.¹³⁾

Landinrichting biedt naar mijn overtuiging uitstekende mogelijkheden voor de uitvoering van het integraal omgevingsbeleid. De ervaring leert dat het instrument geschikt is voor het oplossen van complexe inrichtingsvraagstukken. De uitbreiding van haar werkterrein in de richting van het milieu zal in dit opzicht zeker een versterking zijn. Ook de samenvoeging van grondverwerving, landinrichting en agrarisch natuurbeheer in één verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie schept meer mogelijkheden voor het voeren van integraal beleid.¹⁴⁾

Na deze meer algemene beschouwing over de veranderingen in het werkterrein en de bestuurlijke en beleidsmatige context van de landinrichting, wil ik mijn denken naar de toekomst richten op de werkwijze bij de voorbereiding van een landinrichtingsplan. Ik kies voor de planvoorbereiding omdat mij dat de gelegenheid biedt het aspect van netwerksturing in het veranderingsproces dat landinrichting is, nader onder de loep te nemen.

Landinrichting als proces

Om te beginnen kunnen we constateren dat de netwerkbenadering elementen bevat, die ook kenmerkend zijn voor de landinrichtingspraktijk. Bij de voorbereiding en uitvoering van een landinrichtingsplan is sprake van samenwerking tussen verschillende overheden en tal van instanties, elk met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bovendien komen de plannen tot stand in nauw overleg met de eigenaren en gebruikers en andere belanghebbenden in het gebied. Men heeft elkaar nodig om tot resultaten te komen. De landinrichtingscommissie heeft hierbij een voortrekkersrol; zij is om zo te zeggen de aanjager in het veranderingsproces.

Maar ook zien we dat er een zekere onevenwichtigheid schuilt in de verdeling van taken en bevoegdheden bij de besluitvorming in en rond landinrichtingsprojecten. De netwerkbenadering legt sterk de nadruk op de wederzijdse afhankelijkheid van de deelnemende actoren, die zich hiervan ook bewust moeten zijn bij het spelen van hun rol in het netwerk. Een onderzoek in het landinrichtingsgebied Amsteland liet evenwel zien dat de feitelijke rolopvatting

van veel actoren vooral wordt ingegeven door een gevoel van onafhankelijkheid ten opzichte van de landinrichting. Dit uit zich dan in het nastreven van het eigenbelang in plaats van het gemeenschappelijk belang, met alle kans op blokkades in de besluitvorming. Het onderzoek leidde ook tot de conclusie dat de institutionele en organisatorische context van landinrichtingsprojecten sterk bepalend, zij het niet overheersend is voor het verloop van het proces en het te bereiken resultaat.¹⁵⁾

Bij deze conclusie wil ik de kanttekening plaatsen dat zij wel erg algemeen geformuleerd is en dat het bovendien onderzoekstechnisch gezien niet verantwoord is zo'n conclusie te trekken op grond van de ervaringen in één project. De gang van zaken in de ruilverkaveling Aardenburg bijvoorbeeld geeft een aanmerkelijk positiever beeld.¹⁶⁾ Toch geeft het onderzoek in Amstelland aanleiding tot de hypothese dat in bepaalde gevallen de procedures en de verdeling van wettelijke taken en bevoegdheden eerder een remmende dan een stimulerende werking kunnen hebben op de voortgang van het besluitvormingsproces. Dit zou het geval kunnen zijn in gebieden waar de hernieuwde afstemming van de grondgebruiksfuncties met de daaraan verbonden ruimtelijke inrichting in zowel bestuurlijk als beleidsmatig opzicht een gecompliceerde opgave is.

Om misverstanden te voorkomen: procedures zijn en blijven nodig voor de inkadering van het besluitvormingsproces. Maar ze zijn in de eerste plaats een hulpmiddel om tot besluitvorming te komen. De discussie in het kader van de landinrichting moet gaan over de specifieke inrichtingsproblematiek in het

betrokken gebied en over de vraag welke maatschappelijke krachten gemobiliseerd moeten worden om tot gemeenschappelijke oplossingen te komen. In het netwerk van deelnemende actoren vervult de landinrichtingscommissie een centrale rol. Om aan deze rol verder inhoud te geven en de hypothese die ik zojuist formuleerde, nader te onderzoeken, lijkt het me zinvol te experimenteren met vormen van landinrichting waarbij de landinrichtingscommissie niet opereert op basis van de haar in de wet gegeven bevoegdheden, maar op basis van bevoegdheden die van de deelnemende partijen zijn afgeleid. De ervaringen die hiermee worden opgedaan, kunnen worden gebruikt bij de komende herziening van de Landinrichtingswet. Ik wil hieraan nog toevoegen dat het gezien vanuit de rol van de rijksoverheid als regisseur op hoofdlijnen van het besluitvormingsproces geenszins in de rede ligt dat het Rijk de spelregels van een regionale commissie als de landinrichtingscommissie bepaalt. De noodzakelijke kaders zouden ook bij provinciale verordening of bij convenant tussen de deelnemende actoren in het leven geroepen kunnen worden.

Ik wil nog een stap verder gaan. Kenmerkend voor de huidige landinrichting is de vrij strakke scheiding tussen de verschillende fasen van de procedure. In de initiatieffase wordt de inrichtingsproblematiek in kaart gebracht en legt het provinciaal bestuur de doelstellingen vast in de projectnota. Daarna start de voorbereidingsfase, waarin de landinrichtingscommissie de doelstellingen uitwerkt tot een inrichtingsplan. Na een positief besluit over dit plan volgt de uitvoeringsfase. Het komt mij voor dat deze strakke scheiding in fasen op gespannen voet staat met

de dynamiek die inherent is aan de ruimtelijke ontwikkeling en het daarop afgestemde inrichtingsproces. Gelukkig heeft de nota *Landinrichting in de jaren negentig* reeds de mogelijkheid geopend van vervroegde uitvoering, zodat planonderdelen onder bepaalde voorwaarden reeds tijdens de voorbereidingsfase kunnen worden uitgevoerd. Het is zaak deze mogelijkheid optimaal te benutten.

Ten aanzien van de scheiding tussen initiatief en voorbereiding merk ik op dat momenteel een groot gewicht wordt toegekend aan het formuleren van gebiedsgerichte doelstellingen tijdens de initiatieffase. De projectnota van het provinciaal bestuur moet op die manier een duidelijke taakopdracht bieden aan de landinrichtingscommissie. Op zichzelf is dit een heldere werkwijze, die in veel situaties goed toepasbaar is. Maar juist in het geval dat er sprake is van een complexe ontwikkeling kan dit er toe leiden dat, om met Idenburg¹⁷⁾ te spreken, de beweging wordt bevroren in doelstellingen. In plaats daarvan moet de projectnota richtinggevend zijn. Uitgaande van de gedachte van netwerksturing komen de doelstellingen uiteindelijk tot stand in de interactie tussen de deelnemende partijen binnen het netwerk. Het provinciaal bestuur legt de doelstellingen niet op, maar is een van de acteurs in het samenspel. Dit betekent ook dat de projectnota in de praktijk vaak een minder scherpe grens tussen beleid en uitvoering zal zijn dan in de nota *Landinrichting in de jaren negentig* is voorzien.

Het behoeft denk ik na het voorgaande geen nader betoog dat ik mij keer tegen het al te strikt scheiden van beleid en uitvoering. Deze vandaag de dag bij

velen populaire opvatting gaat voorbij aan het feit dat tijdens de uitvoering, waartoe ik ook de planvoorbereiding reken, beleidskwesties aan de orde kunnen komen. Omgekeerd is het gewenst dat inzichten in de mogelijkheden van uitvoering mede een rol spelen in de beleidsontwikkeling.

Er is nog een reden waarom ik meen dat een strakke scheiding tussen initiatief en voorbereiding minder gewenst is. Die reden is de wijze van begrenzing van het landinrichtingsgebied. Meestal wordt een grens gekozen die in grote lijnen overeenkomt met het gebied waarop het verzoek tot landinrichting betrekking heeft. Vanuit het oogpunt van multifunctionaliteit is het evenwel gewenst dat de inrichtingsproblematiek vanuit verschillende invalshoeken wordt bekeken. Soms is, alvorens tot conclusies te komen, aanvullende gebiedskennis nodig, bijvoorbeeld over het hydrologisch of landschapsecologisch functioneren van het gebied. Zo beschouwd is ook de begrenzing van het landinrichtingsgebied onderwerp van interactie tussen de betrokken partijen. Om het wat plastischer uit te drukken: inrichtingsproblematiek, doelstellingen en gebiedsbegrenzing leven samen in een soms eenvoudige, soms gecompliceerde, maar altijd innige driehoeksverhouding.

Een en ander zal er naar mijn verwachting toe leiden dat we in de toekomst te maken krijgen met een grotere variatie in projecten. De variatie beweegt zich tussen eenvoudige projecten met concrete, eenvoudige doelstellingen aan de ene kant en complexe projecten aan de andere kant. Gaat het bij de eerste categorie hoofdzakelijk om het opstellen en uitvoeren van een technisch inrichtingsplan op basis van een

duidelijke opdracht van het provinciaal bestuur, bij de tweede categorie maakt de landinrichting deel uit van het ruraal ontwikkelingsproces en geeft daar ook mede gestalte aan. Deze projecten lenen zich goed voor een, als ik het zo mag noemen, ROM-achtige aanpak, met een grotere provinciale betrokkenheid dan bij de projecten van de eerste categorie. Gezien de dynamiek van het ruraal ontwikkelingsproces is het bovendien denkbaar de voorbereidingsfase niet te laten uitmonden in één omvattend plan dat vervolgens wordt uitgevoerd, maar zowel de voorbereiding als de uitvoering te splitsen in parallel verlopende deeltrajecten. Dit komt overeen met wat Kickert "horizontale decompositie van bijna-autonome deelsystemen" noemde.¹⁸⁾ Naar zijn mening kan dit de behoefte aan coördinatie sterk doen verminderen en, als gevolg daarvan, een gunstige invloed hebben op de totale projectduur. Nader onderzoek zal kunnen uitwijzen in hoeverre dit concept daadwerkelijk toepasbaar is op de landinrichting.

Een grotere variatie in projecten is niet identiek aan een grotere verscheidenheid in vormen van landinrichting. Ik denk eerder het tegenovergestelde. De twee in de wet gegeven hoofdvormen, herinrichting en ruilverkaveling, groeien in beleid en praktijk al sterk naar elkaar toe. Het komt mij voor dat mede in het licht van de sterker wordende rol van de provincies, het onderscheid tussen deze twee vormen bij de komende wetsherziening kan vervallen. Dit heeft als bijkomend voordeel een zeer aanzienlijke vereenvoudiging van de wet.

Een enkel woord nog over de planvorming zelf. Planvorming is het beste te karakteriseren als een ontwerp-

proces, dat uitmondt in concrete, technisch uitvoerbare maatregelen. Het is een terrein waarop verschillende vakgebieden met elkaar samenwerken. Meer en meer groeit het inzicht in de betekenis van ideeën en concepten voor de planvorming.¹⁹⁾ Zij geven richting aan de planvorming en brengen samenhang in het uiteindelijk ontwerp.

Met behulp van planvormingsmethoden kunnen alternatieve oplossingsrichtingen in beeld worden gebracht. We hebben dan een visie nodig op de toekomstige ontwikkeling. Dat is niet eenvoudig. Nog maar al te vaak zijn landinrichtingsplannen in hoofdzaak een antwoord op de inrichtingsproblemen die op de korte termijn aan de orde zijn. De inrichtingsproblemen op de langere termijn blijven onderbelicht. Het gevolg is dat al tijdens de uitvoering het gevoel kan ontstaan dat het plan verouderd is. Dit betekent dat meer aandacht nodig is voor toekomstonderzoek in het kader van de planvorming en, in samenhang daarmee, voor nieuwe planvormingsmethoden. Maar ook is voldoende flexibiliteit nodig om tijdens de rit op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Samenvattend zou ik het aldus willen formuleren: de eindtoestand is minder belangrijk dan de weg er naar toe, het proces. En het is de uitdaging dat proces zo in te richten dat de open samenspraak van de betrokken overheden en maatschappelijke belangen in een netwerk leidt tot een voor alle deelnemers aanvaardbaar resultaat.

Besluit

Mijnheer de rector, dames en heren,

Hiermee nader ik het einde van mijn *tour d'horizon*. Ik hoop u een beeld te hebben gegeven van de richting waarin het instrument landinrichting zich de komende jaren zal kunnen ontwikkelen. Ik besef dat mijn denken naar de toekomst, net als de toekomst zelf, nog tal van vragen openlaat. Mijn zoektocht is nog niet voorbij. Maar ook hiervoor geldt dat de tocht zelf veel uitdagender en avontuurlijker is dan het einddoel van de reis. Ik reken het tot mijn taak de tocht in onderzoek en onderwijs voort te zetten. De thema's die ik daarbij aan de orde wil stellen, heb ik in het voorgaande de revue laten passeren.

Dames en heren leden van de vakgroep Ruimtelijke Planvorming,

Al spoedig na mijn komst op de vakgroep dook het spook van de bezuinigingen weer op in de gangen van De Hucht. Gelukkig bleek van enige causaliteit geen sprake te zijn. Wel heeft de noodzaak van bezuinigingen er toe geleid dat we met elkaar indringende en zeker ook inspirerende discussies hebben gevoerd over de koers van de vakgroep in de komende jaren. Dit denken naar de toekomst krijgt nog een vervolg in onder andere een herijking van de onderwijs- en onderzoeksprogramma's. Binnen de sectie Cultuurtechniek zijn we op dit punt reeds het gesprek aangegaan. Ik stel het zeer op prijs hieraan een bijdrage te kunnen leveren.

Ik wil hierbij ook de samenwerking met de collega's van andere vakgroepen betrekken. In het bijzonder wil ik noemen de constructieve afspraken die we hebben gemaakt ten aanzien van het vak integraal waterbeheer.

Dames en heren studenten,

De landinrichting heeft veel aspecten. Op zichzelf hebben die aspecten niet veel betekenis; met elkaar vormen ze een onverbrekkelijk geheel. Daarom hoop ik met mijn onderwijs in de bestuurlijke en beleidsmatige aspecten van de landinrichting uw wetenschappelijke opleiding te verrijken. U zult daarvan de vruchten plukken in uw latere beroepspraktijk. De eerste contacten met u heb ik reeds als heel plezierig en stimulerend ervaren. Terecht krijgt de wijze van onderwijs en kennisoverdracht veel aandacht. Wat dit betreft neem ik de verzuchting ter harte van de vroegere Amerikaanse president Abraham Lincoln aan wie men eens een professor aanbeval omdat hij zo diep in de bronnen der wetenschap was gedoken. Ja, zei Lincoln, en zo droog boven gekomen.²⁰⁾

Mijnheer de rector, dames en heren,

Graag wil ik afsluiten met enkele woorden van dank.

Ik wil al diegenen bedanken die op enigerlei wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van mijn benoeming tot hoogleraar bestuurlijke en beleidsmatige aspecten van de landinrichting. In het bijzonder dank ik het College van Bestuur voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik beschouw mijn benoeming als een grote eer en zal naar beste vermogen trachten mijn ambt te vervullen.

De directeur van de Landinrichtingsdienst, drs P. Slot, ben ik zeer erkentelijk voor de gelegenheid die hij mij geboden heeft deze benoeming te aanvaarden.

Mijn collega's van de Landinrichtingsdienst wil ik danken voor de steun die ze mij geven bij mijn werk aan de universiteit, niet alleen door de kennis die ik krijg aangereikt maar ook door de vele discussies over de ontwikkelingen op mijn vakgebied. Mijn benoeming tot hoogleraar heeft onder andere tot doel een brug te slaan van de praktijk naar de wetenschap, maar ook omgekeerd, van de wetenschap naar de praktijk. Dat de dienst deze benoeming heeft mogelijk gemaakt, laat zien hoezeer hij openstaat voor onafhankelijk denken en kritische discussie.

Lieve ouders,

Ik heb het steeds als een voorrecht beschouwd dat jullie mij in de gelegenheid hebben gesteld te studeren. Dat deze investering in mijn toekomst vandaag met toga en baret zou worden bekroond zal hooguit in jullie dromen zijn opgekomen.

Lieve Ank, Margo en Evelien,

Jullie belangstelling voor mijn werk is voor mij een blijvende bron van inspiratie. Aan jullie heb ik deze rede opgedragen.

Geachte aanwezigen,

Ik dank u allen voor uw aanwezigheid en aandacht.

Ik heb gezegd.

. Noten

- 1) Christian Graf von Krokow, *Moeilijk nabuurschap, Over de geschiedenis en toekomst van de Duits-Nederlandse betrekkingen*, Huizingalezing 1993, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1994, p. 27.
- 2) H. van Praag, *Verandering, Functioneren in een tijdperk van snelle verandering*, Pandata, Rijswijk, 1986, p. 34.
- 3) M.R. Kamminga e.a., *Toekomstverkenning ruraal grondgebruik*, NRLO-rapport nr. 93/20, Den Haag, 1993.
- 4) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte (kabinetsstandpunt)*, Den Haag, 1993.
- 5) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Landinrichting in de jaren negentig (regeringsbeslissing)*, Landinrichtingsdienst, Utrecht, 1993.
- 6) *Landinrichting en milieu: een schone taak, Een onderzoek naar maatregelen met positieve milieu-effecten met als studiegebied Nijkerk-Putten*, Landinrichtingsdienst, Arnhem, 1993.
- 7) Jos Muller, *Landinrichting en deeltijdlandbouw*, interne notitie Landinrichtingsdienst, 7 maart 1994.

- 8) "Ministerie van Landbouw wil stad en land integreren", *Het Financieele Dagblad*, 17 maart 1994.
- 9) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuzen, Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap*, Sdu, 's-Gravenhage, 1992, p. 117-125.
- 10) Jan G. Smit, Gelderse Poort in een impasse, Stroeve Nederlands/Duitse samenwerking in natuurontwikkelingsproject, *Geografie* 2(1994): 21-23.
- 11) Vergelijk R.J. in 't Veld, *Door spiegels van utopie en waarheid, Een beschouwing over de toekomstige rijksoverheid vanuit lokaal bestuur*, Centrum voor lokaal bestuur van de Wiardi Beckman Stichting, Jaarbericht 1993/94, p. 21-23. In 't Veld onderscheidde drie toekomstige rollen van de rijksoverheid, namelijk die van:
 - *regisseur*: begeleiding van de acteurs-actoren bij hun samenspel in de besluitvormingsarena;
 - *moniteur*: kwaliteitsborging van territoriale en functionele publiekrechtelijke organisaties;
 - *allocateur*: besluitvorming ten aanzien van de verdeling van centrale schaarsten.
- 12) P. Glasbergen & P. Driessen (red.), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid, Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, Sdu, 's-Gravenhage, 1993.
P. Glasbergen, Naar een nieuwe vorm van sturing bij omgevingsvraagstukken, *Land-*

inrichting 8 (1993): 11-16.

G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, 's-Gravenhage, 1992.

R.J. in 't Veld, zie noot 11.

- 13) Eric Hees e.a., *Naar lokale zelfregulering, Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap*, Vakgroep Rurale Sociologie, Landbouw-universiteit, Wageningen, 1994.
- 14) Vergelijk J. Witsen, *Bestuurlijke vernieuwing in een voller wordend Nederland*, IPO-lezing nr. 3, Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 1994, p. 4.
- 15) Frank Bierkens, *Landinrichting, een samenspel van velen, Een pluricentrisch perspectief op landinrichting*, afstudeerscriptie faculteit Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Landinrichtingsdienst, Utrecht, 1993, p. 87.
- 16) G.J.R. Georg & R. van den Hoek, *De planvorming in Aardenburg, Een gesprek over provinciale sturing, wederzijds begrip en draagvlak creëren*, *Landinrichting* 2(1994): 22-26.
- 17) Philip Idenburg, *Domineren of meebewegen, Richting voor een nieuw bestuur*, in: B. van Steenberghe (red.): *Afscheid van de twintigste eeuw, Vernieuwing van de cultuur*, Nederlands

Gesprek Centrum, Rotterdam, 1993, p. 60.

- 18) W.J.M. Kickert, *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek, Over management van complexe netwerken bij de overheid*, oratie, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1991, p. 20.
- 19) D.A. Boogert, Het gebruik van concepten in de planvorming voor landinrichting, *Landinrichting* 6(1992): 25-31 en 2(1993): 5-11.
- 20) Jan Willem Schulte Nordholt, *Woodrow Wilson, Een leven voor de wereldvrede*, Meulenhoff, Amsterdam, 1990, p. 43.